

## CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSBÉLICA Y CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

Desde el lanzamiento de la “Agenda para la paz” de Boutros Boutros-Ghali en 1992, las operaciones de construcción de paz posbélica se han convertido en la forma de intervención internacional más habitual. Dichas operaciones han ido adquiriendo un carácter cada vez más multidimensional, al integrar no sólo elementos relacionados con la diplomacia preventiva o el mantenimiento de la paz —como había caracterizado al período de la Guerra Fría— sino también tareas de asistencia humanitaria, asistencia en procesos electorales, reconstrucción física de infraestructuras, estrategias de buen gobierno, iniciativas de desarme, desmovilización y reinserción de ex combatientes (conocidas por sus siglas en inglés DDR) o estrategias para la reforma del sector de la seguridad (policía y ejército principalmente). Estas “operaciones multifuncionales complejas” pretendían no sólo consolidar la paz después de un conflicto bélico, sino también evitar el estallido de nuevos conflictos violentos<sup>1</sup>.

La sistematización de este tipo de operaciones ha derivado en lo que algunos autores han denominado como el “consenso de la paz liberal”<sup>2</sup>. Dicho consenso —alcanzado de forma implícita y gradual entre los actores internacionales, pero contando también con el beneplácito de muchos de los actores y élites locales receptores de las operaciones de la construcción de paz posbélica— necesita de una serie de reformas amplias que vayan encaminadas a implantar y consolidar la democracia parlamentaria y la economía de mercado como ejes indiscutibles<sup>3</sup>. El afianzamiento de la seguridad, la liberalización política y el desarrollo económico serían los tres pilares en torno a los cuales las diferentes reformas girarían en dichos contextos<sup>4</sup>.

Tras el 11 de septiembre de 2001, este tipo de operaciones ha mutado sustancialmente. Si bien desde mediados de los noventa el proyecto de paz liberal fundamentaba su implementación en el fortalecimiento de la sociedad civil (enfoque *bottom-up*), la nueva problematización de los estados frágiles y fallidos ha dado pie a que estas operaciones centren todos sus esfuerzos en la llamada construcción del estado (*statebuilding*). Este giro ha sido refrendado desde el plano teórico con

<sup>1</sup> Desde el final de la contienda bipolar hasta nuestros días, se han contabilizado más de una veintena de operaciones de este tipo, siendo África subsahariana el lugar que mayor número ha registrado (un total de 12).

<sup>2</sup> RICHMOND, Oliver P., *Peace in International Relations*, Routledge, Londres, 2008.

<sup>3</sup> DUFFIELD, Mark, *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, La Catarata, Madrid, 2004; CHANDLER, David, *Empire in Denial: The Politics of State-Building*, Pluto, Londres, 2006.

<sup>4</sup> CRAMER, Christopher, *Civil war is not a stupid thing: accounting for violence in developing countries*, Hurst, Londres, 2006.

los escritos en el año 2004 de Francis Fukuyama (*State building*)<sup>5</sup> y de Roland Paris (*At War's End*)<sup>6</sup>. El nuevo “consenso *liberal-realista*”<sup>7</sup> ha puesto un mayor énfasis en la consolidación de las estrategias de reforma del sector de la seguridad y en la construcción de instituciones fuertes y viables, mediante un enfoque claramente de arriba a abajo (*top-bottom*).

Uno de los aspectos de mayor relevancia —que el presente número de la Revista de Relaciones Internacionales pone de relieve— tiene que ver con las aportaciones intelectuales realizadas en los últimos años. Podría decirse que, ante el consenso de paz la paz liberal, ha emergido un cuerpo crítico —cada vez más denso— que ha cuestionado la viabilidad y la legitimidad de este tipo de intervenciones y el metadiscurso que encerraban. Si bien durante la década de los noventa, la mayoría de críticas iban dirigidas hacia la efectividad técnica de las operaciones de paz (lo que se ha denominado como “*problem-solving approach*”, es decir, mejorar la coordinación, minimizar los daños que la construcción de paz pudiera causar, extraer “lecciones aprendidas”, etc.)<sup>8</sup>, en la última década ha proliferado un cuerpo teórico crítico que: a) analiza las contradicciones, tensiones y dilemas de dichas operaciones; b) cuestiona las agendas subyacentes en el consenso liberal-realista; y c) propone nuevos enfoques de construcción de paz (en algunos casos post liberales), mucho más inspirados en las dinámicas locales.

Los diferentes artículos recogidos en este número de la revista intentan poner de manifiesto este gran giro “repolitizador” en el debate académico sobre las operaciones de paz y, en definitiva, de las Relaciones Internacionales. Cabe señalar que varias de las aportaciones que a continuación se presentan fueron debatidas con sus autores en el “Seminario Internacional sobre Construcción de Paz Posbélica en África Subsahariana: Debates, Dilemas y Perspectivas”, organizado por el Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid (GEA), financiado por la AECID, y que tuvo lugar en Madrid los días 5, 6 y 7 de mayo de 2010<sup>9</sup>.

En primer lugar, el artículo de Oliver Richmond, “Resistencia y paz postliberal”, parte de un diagnóstico compartido por toda la literatura crítica de los últimos años: el consenso de la paz liberal, como proyecto hegemónico dirigido por un núcleo occidental de estados y organizaciones internacionales, se ha centrado “en una paz soberana organizada en torno a los estados y sus territorios”, relegando a un segundo plano “los sectores más marginados, el individuo, la comunidad, el parentesco, la agencia y el contexto local”. Al margen de este hecho, Richmond

<sup>5</sup> FUKUYAMA, Francis, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, Ithaca/NY, 2004.

<sup>6</sup> PARIS, Roland, *At War's End : Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press, 2004.

<sup>7</sup> RICHMOND, O. P. (2008), *Peace in International Relations... op. cit.*

<sup>8</sup> *Ibíd.*

<sup>9</sup> Varias de las presentaciones del seminario están disponibles en la web del Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la Universidad Autónoma de Madrid, <http://www.uam.es/otros/gea/> en formato vídeo.

ha sido pionero en plantear las posibles respuestas y reacciones que esto estaba suponiendo en el plano local, huyendo por lo tanto de planteamientos simplistas. Las resistencias locales a muchas de estas dinámicas han dado lugar a lo que dicho autor ha conceptualizado como una “paz post liberal”: una realidad híbrida, o liberal-local, o local-liberal, en la que la paz liberal logra implementar su agenda, pero a la vez es modificada, secuestrada y capturada sustancialmente por las agencias locales de la cotidianeidad, los derechos, las necesidades, las costumbres y el parentesco. Para Richmond, el futuro de estas operaciones pasa, por lo tanto, por el reconocimiento de esta realidad y la convivencia y renegociación entre lo local y lo liberal.

El artículo de Timothy Donais “¿Empoderamiento o imposición? Dilemas sobre la apropiación local en los procesos de construcción de paz postconflicto” también aboga por analizar las operaciones de construcción de paz posbélica como un espacio de encuentro entre lo internacional y lo local. A partir del caso de Bosnia-Herzegovina, Donais reflexiona en torno a uno de los conceptos de mayor relevancia en este terreno durante los últimos años como es el de “apropiación local”. Dicho concepto ha tratado de legitimar las acciones internacionales en contextos ajenos, subrayando el control que los actores locales deberían tener en el diseño e implementación de las reformas de construcción de paz y la importancia de las dinámicas y valores culturales locales en todo este proceso. El planteamiento de Donais es sugerente ya que, al igual que Richmond, huye de análisis maniqueos y excesivamente simples para analizar la importancia de la “apropiación local” como concepto en el que lo local y lo internacional-liberal pueden encontrarse, negociar e intercambiar ideas sobre el futuro del contexto en cuestión. El problema, arguye el autor, es que la “apropiación local” es a día de hoy un concepto esencialmente retórico y vacío, en el que subyacen relaciones asimétricas de poder y en el que la agenda externa se impone claramente a la interna. En palabras de Donais: “la construcción de paz, en la práctica, se parece más a un ejercicio conducido externamente de construcción del estado y de ingeniería social”. No obstante, más que abogar por un giro radical hacia la apropiación local completa, Donais propone “una comprensión más matizada de cómo las fuerzas políticas, domésticas e internacionales, interactúan en situaciones de posconflicto, y de qué relación entre ambas tiene más posibilidades de conducir a la meta de la paz sostenible.”

El artículo de Heidi Hudson, “La violencia de la construcción de paz neoliberal en África: analizando sus “trampas” a través de las lentes de género”, también insiste en la esencia retórica del concepto de “apropiación local”. Para la autora, la comunidad internacional sigue sin contemplar un verdadero rol político para las mujeres y las organizaciones de mujeres africanas en los procesos de construcción de paz. Más bien, en la mayoría de los casos estas son relegadas a la categoría de lo local, dentro de un grupo amorfo de actores, tipo cajón de sastre, con el que los actores internacionales tienen dificultades para entender y para trabajar. Al mismo tiempo, la integración de las mujeres en estos procesos sirve a menudo para aparentar que estos programas están contando con participación

local o englobando una dimensión de género, con el objetivo de conferirles una áurea de legitimidad. El objetivo del artículo es explicar los amplios fracasos de la construcción de paz liberal desde lo que Hudson considera ser una integración corta y defectuosa de la perspectiva de género en las operaciones de construcción de la paz posbélica. Entre otros, se destaca una verdadera institucionalización de la violencia en contra de las mujeres en muchas de las sociedades posconflicto africanas o la paradoja de su (re) desempoderamiento tras el empoderamiento que muchas veces la situación de conflicto armado les había brindado. El problema no es tanto la falta de integración de mujeres sino más bien el cómo se las está integrando. La autora explora como el feminismo podría constituir una alternativa a la perspectiva liberal y contribuir a una paz más positiva, con una mayor justicia de género en las sociedades postconflicto africanas.

El artículo de Severine Autesserre sobre la República Democrática del Congo aborda un asunto central en el análisis sobre la construcción de paz posbélica. Para esta autora, los marcos discursivos utilizados por los actores internacionales para interpretar conflictos como el de la República Democrática del Congo o bien los diferentes conflictos en Sudán podrían haber contribuido a adoptar estrategias de construcción de la paz preocupantemente perjudiciales para este tipo de contextos. En el caso del Congo, Autesserre considera que el marco de la construcción de la paz postbélica internacional interpretó la violencia y la intervención de manera tal que la resolución del conflicto local fue considerada como irrelevante e ilegítima. Según la autora, el marco en cuestión incorporó cuatro elementos fundamentales: los actores internacionales etiquetaron la situación en Congo de postconflicto; creyeron que la violencia constituía un componente innato en la sociedad congoleña y por lo tanto aceptable incluso en tiempos de paz; conceptualizaron la intervención internacional como un asunto exclusivo de la esferas nacional e internacional; y consideraron la celebración de elecciones, en lugar de la resolución del conflicto local, como una herramienta viable, apropiada y efectiva para la construcción del estado y de la paz. En este sentido, Autesserre incide en algo que otros académicos ya han hecho especial hincapié en los últimos años: las metanarrativas sobre las causas de los conflictos y las metasoluciones, como el proyecto de paz liberal (que suele contemplar la celebración compulsiva de elecciones), obstaculizan las estrategias locales de resolución de conflictos. Tal y como apunta la autora, el análisis de los marcos discursivos se convierte, por lo tanto, en un ejercicio prioritario en el análisis de las estrategias de construcción de paz.

El artículo de Fernando Ibáñez Gómez, "El programa nuclear iraní: estado de la cuestión y posibles escenarios", si bien más alejado de lo que es el tema central de este número de la revista, se dedica asimismo a explorar cómo la comunidad internacional viene actuando frente a otro tipo de amenazas a la paz y la seguridad internacionales. El desarrollo por parte de Irán de un programa nuclear es visto como antitético a los objetivos internacionales de la no proliferación, a pesar de las declaraciones contrarias a esto del gobierno iraní, y como una potencial amenaza a la paz y la seguridad en Oriente Medio. En particular, Ibáñez detalla

la gestión de los difíciles equilibrios entre la negociación, la presión diplomática y las formas más duras de coerción que se han impuesto hasta ahora sobre Irán: las sanciones internacionales. Aunque no lo exploramos en este número, este último es un instrumento crecientemente empleado también para la construcción de la paz y de los estados, muchas veces para disuadir y/o neutralizar a aquellos actores locales que la comunidad internacional percibe como *spoilers* de la paz liberal que pretende implementar<sup>10</sup>.

La sección Fragmentos recoge dos aportaciones importantes en todo este debate. La primera debe ser considerada como un texto de referencia en el debate sobre la construcción de paz postbélica. Se trata del capítulo introductorio del canadiense Roland Paris a su obra principal *At War's End*. Como señalábamos anteriormente el texto de Paris, junto con el de Francis Fukuyama, fue crucial en el giro estadocentrista que la construcción de paz ha efectuado en el escenario post 11S. El argumento principal del autor canadiense gira en torno los efectos desestabilizadores que las estrategias de liberalización política (celebración de elecciones, esencialmente) y de liberalización económica tuvieron en muchos países durante la década de los noventa. El contraargumento en este sentido es claro: el horizonte debe seguir siendo el mismo (convertir países afectados por la guerra en democracias de mercado efectivas), pero la receta para conseguirlo debe cambiar radicalmente. Sin la existencia de instituciones fuertes y sólidas, capaces de absorber las diferentes reformas, este tipo de contextos son más proclives a una nueva situación de desestabilización que a una de estabilidad y desarrollo. Lo que Paris denominará como la "Institucionalización antes que liberalización" (IBL por sus siglas en inglés) debe ser la nueva pauta a seguir si la construcción de paz liberal quiere tener garantías de éxito y lograr una paz duradera. Más que la complejidad de la fórmula en sí que dicho autor propone, lo destacable en este sentido es el impacto que el IBL adquirirá a partir de entonces en las esferas sobre todo institucionales. La idea de la "construcción del estado", fundamentada en argumentos como los de esta obra, se ha convertido en un aspecto central en las estrategias de donantes, organismos intergubernamentales e incluso de algunas ONG.

El segundo de los fragmentos es un texto del holandés Krijn Peters. "¿Conduciendo las ruedas del cambio?" en el que analiza, a partir del caso de Sierra Leona, el fracaso o la poca adecuación al contexto local de, en este caso, los programas de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR), uno de los principales componentes de los actuales procesos de construcción de paz posbélica. Según Peters, los programas de DDR en Sierra Leona han hecho poco para proveer oportunidades socioeconómicas significativas a los jóvenes afectados por la guerra. Contrariamente, éstos han reproducido las mismas estructuras sociales y políticas previas a la guerra y responsables del conflicto. En paralelo a esta crítica, Peters expone un ejemplo si cabe más interesante: al margen de los programas oficiales de

<sup>10</sup> NEWMAN, Edward, y RICHMOND, Oliver (eds.), *Challenges to peacebuilding: Managing spoilers during conflict resolution*, United Nations University Press, Tokyo, Nueva York, Paris, 2006.

DDR, el aumento, casi espontáneo, del número de mototaxis en determinadas zonas del país se convirtió en un fuente de oportunidades para muchos ex combatientes y, por lo tanto, en un verdadero y más eficaz medio de reinserción para todos estos. En lugar de favorecer y potenciar estos mecanismos más autóctonos y eficaces, las estrategias internacionales han seguido obstinadas en la implementación de programas estándares sin tener en cuenta las especificidades de contextos como el de Sierra Leona e iniciativas tan relevantes como la que en este texto se relatan.

En la sección Documentos publicamos por un lado, y como señalábamos al inicio, el texto que supuso la gran inflexión en las operaciones de mantenimiento y construcción de paz postbélica a partir de los noventa, la "Agenda para la paz" de Boutros Boutros-Ghali de 1992. Por otro lado, hemos seleccionado un documento de reciente publicación en el que Naciones Unidas reflexiona sobre su ya largo historial en este campo cada vez más especializado y profesionalizado dentro de la organización, el Proceso Nuevo Horizonte<sup>11</sup>. En función de ello y, principalmente de una toma de conciencia de que, a pesar de sus buenas intenciones, sus intervenciones pueden hacer más mal que bien, en este documento se redefinen objetivos, se reformulan procedimientos y se plantean nuevas prácticas. ¿Hasta qué punto se puede vislumbrar allí un alejamiento significativo del consenso liberal dominante hasta ahora en la construcción de paz? ¿En qué medida los cambios propuestos ofrecen una mejor perspectiva de futuro para las sociedades intervenidas?

Por último, la entrevista a Amélie Gauthier, consultora independiente, en la sección de la Ventana Social nos transporta desde el debate más académico y generalista sobre la construcción de paz a una discusión muy concreta y real, y ahora mismo encima de la mesa, sobre qué papel han jugado y qué papel pueden y deben los actores internacionales desempeñar en la reconstrucción del estado haitiano.

---

<sup>11</sup> En esta misma línea, véase también DFID, *Building Peaceful States and Societies: A DFID Practice Paper*, Department for International Development, Londres, 2010.